

# 公企業制度の変遷と諸問題

岡 田 清

## 1. まえがき

わが国の公企業制度は明治からほぼ一貫して充実されていった。公社（公共企業体）、営団、公団、事業団、政府系金融機関、国立大学等、国立病院等はいずれも国営事業の総称概念であり、上下水道、公営交通、公営住宅、公営医療機関等の地方公共団体が経営する「公営企業」とは区別される。中央政府である明治政府が公企業を導入するにいたったのは、行政近代化と富国強兵政策の一環として導入されたのであるが、企業制度が政治制度と明確に区分されていなかったから、企業制度と呼ぶことはできない（明治時代以前にたとえば、各藩が独自に藩営事業として藩米の販売事業や教育事業、殖産事業を営んでいた例はあるが、企業と呼べるものではなかった。それも「藩財政」を支える米販売事業、築港事業あるいは教育事業などが中心であった）。

明治時代になると、明治5年の郵便事業、鉄道事業などの政府直営事業が出てくるが、造船事業や貨幣鑄造事業など狭い意味では公企業の中に含めるかどうか事業目的がはっきりしにくいものもある。明治末になって行政制度全般が整備されるにつれて行政と公企業の区別がはっきりするようになった。明治時代の憲法・行政法学者、美濃部達吉による定義が有名である。「國または地方公共団体が社会公共に利益のために直接経営する非権力的事業」であり、（中央・地方）政府が直接建設・管理する事業と定義されてきた（1916年以後）。歴史的に国営化ないし公営化された理由は一定していないが、技術革新によって新しい交通・通信システムが登場したと

か、国策と密接に結び付いて政治的理由から公企業となったものであり、はっきりした枠組みがあるわけではない。しかし、政治・行政と公企業の関係については、概略ヨーロッパ大陸型と英米アングロ・サクソン型に分けることができる。ヨーロッパ大陸型というのは、地勢学的・政治的統治構造 (political governance) を背景（権力的支配の代理人としての公企業）として発展したものである。19世紀のヨーロッパ大陸の鉄道、港湾は国防と密接に結び付いていたし、政治との関係を無視しては考えることはできない。私企業についても保護育成（幼稚産業保護論）によって国力の増進を図るために國の関与が行われた例が多い。19世紀後半のドイツやフランスでは、企業という名がついていながらも国家戦略と密接な関連をもっていた。政治と経済の不可分の原則が強く作用していたといっておくべき<sup>1)</sup>。

わが国の明治政府は、富国強兵・殖産興業を標榜して先進国へのキャッチアップ政策を採用した際に、経済思想史の上でマンチェスター学派（穀物法の廃止のために広がった政治運動）と呼ばれた自由主義思想に傾倒することなく、大陸法（ドイツ法あるいはフランス法）に傾斜した行政システムを採用した。国家主導型の政治・経済の発展政策にとって大陸法の採用が好都合だったからである。そのため鉄道（官設主義と私設主義をめぐる対立は明治時代の大きな論争点であった）、郵便（3事業）、電信、造船、鉄鋼生産、興業・勸業銀行、官立大学、などは国策としての富国強兵・殖産興業政策と密接に関連していた。その後1920年代以後の都市化の進展と共に、都

---

1) 経済学史の上でアダム・スミス（イギリス）の自由主義に対するフリードリッヒ・リスト（ドイツ）の統制主義（保護主義、1841年）の思想的対立が有名であり、イギリスがどちらかといえば道路、港湾、その他公共施設の経営を國から切り離すような組織を採用したのに対してドイツやフランスでは国家権力を利用した公的施設として建設・管理するものであった。鉄道についてイギリスが早くから私企業制度を採用したのとは対照的に、ドイツでは国防上の重要性から国営主義を採用し、陸軍が管理した時期があった。ドイツが、このような国家戦略を採用した理由は19世紀の初から半ばにかけてイギリスで起こった産業革命を契機として、イギリスとの間で国力・技術力の差が鮮明になってきたことが原因である。フランスの場合も同様である。

市交通事業，都市開発事業，住宅開発（1930年代の東京市助役・池田宏主導による同潤会アパート（東京）が有名），病院事業，その他救済事業（社会政策）など都市問題の急展開によって，公営企業が急速に拡大した。

第2次大戦後は，それまでの国・公営主義に加えて，電力，ガスなどの公益事業化（私企業でありながらも独占的ステイタスを与える一方，投資，料金（原価主義料金）などを政府規制下に置くビジネス・モデル）を行った。そのため，戦前からの公企業主義と戦後の公益事業主義が併存することとなった。このように公企業・公益事業が多く残ったのは，戦後わが国を占領した米軍（進駐軍）の中にニュー・ディーラー（1930年代のルーズベルト大統領のニューディール政策の推進者）が多く，混合経済体制の優位性が先進各国において広く喧伝されていたことが原因である。混合経済体制は1930年代の世界的な不況の救済策として生まれた。自由放任主義を否定し，政府の役割を重視する経済思想の結果として生まれたものである（これに対して共和党右派から自由主義重視の見解が出され，日本が太平洋戦争を仕掛けた1941年（昭和16年）に4つの「自由」を再定義している）。

したがって，政府直営の公企業，あるいは公益事業規制は幅広い産業に及んでも当然なことと考えられていた。しかし，労働組合運動の公然化・活発化を契機に（行政と公企業の分離が行われた。左翼を中心とした労働運動が行政の中心に波及することを恐れた危機意識から）政府は経営形態の見直しに着手した。このことは裏返せば，それまでの政府と公企業の関係がいかに密着したものであったかを如実に物語っている（政治と経済の未分化，つまり不完備な公企業制度<sup>2)</sup>）。

わが国の公企業は，前述のように次のような2つの特色があるといえる。

- 2) 米軍（当時の進駐軍）のとった経済民主化政策（農地解放，財閥解体，民主的労働政策）によって労働組合運動が活発になり，1947年に国労主導のゼネスト騒動があり，49年から52年にかけて政府直営事業の国からの分離（3公社の誕生）が進んだ。中でも鉄道省の公社化の際に民間の有志（ダイヤモンド社社長石山賢吉氏など）から直接民営化する案がだされるなど活発な論議が展開された。

(1) 公企業の範囲が広いこと, (2) 政治と経済の分離が不徹底であり, 公企業は官庁組織と類似的な組織形態を採用したことの2点である。公企業の範囲が広いということは, 明治政府が採ったキャッチアップ・ポリシーによるところが大きい, 政治的には集権主義国家, 経済的には修正(混合経済)主義国家という国家イメージと重なっている。イギリスの労働党政権が, 第2次大戦後に採用した産業国有化政策(石炭産業, ガス・電力産業からバス産業, ホテル産業まで国有化)ほどではないが, 幅広い産業が公的管理下におかれた。「公企業」をどう定義するかにもよるが, 広い定義にしたがって特許, 許可, 免許を要する企業も公企業の中に含めるならば, イギリス労働党政権が採用した国有化政策と大差ない範囲の産業が公企業の中に入る。狭義の公企業(国・地方団体の直営)に限定しても, 決して狭い範囲とはいえない。

本稿は, 公企業の範囲を明確にすることが目的ではなく, 政治(立法府)・政府(行政府)と公企業の関係, すなわち最近よく聞かれるコーポレート・ガバナンス(企業内統治)の政治版(ポリティカル・ガバナンス, すなわち政治と公企業の支配・従属関係(逆にいえばオートノミーの程度)について検討することが目的である。しかし, ここでは政治と企業の関係のうち, アカウンタビリティ(公企業 議会=パラメンタリー・アカウンタビリティと公企業 社会=パブリック・アカウンタビリティ)について述べることにする。

## 2. 私企業のアカウンタビリティ

ここでは私企業の所有と経営が分離されるようになった経緯について述べておきたい。現在の株式会社制度(自由企業制, 有限責任制)が確立したのは, 19世紀の半ば以降のことである。イギリスでは, 1864年に登記法と有限責任法が統合されて「会社法」が成立している。18世紀から19世紀にかけて2つの大きな変化が起こったことに触発されたからである。そ

の1つは1760年以後の産業革命によって工場生産システム (factory system) が徐々に導入され、生産力が拡大したことである(1920年代にいわゆる「合理化運動」(Rationalization movement))。アメリカでも19世紀末トラスト・ムーブメントが進みトラスト・パーステイングあるいはプログレッシブ・ムーブメント(刷新運動)が展開された。これらの運動は鉄道王のバンダービルトや金融王 J. P. モルガンを標的にしたものである。

もう1つは、1830年にリバプール・マンチェスター鉄道が旅客鉄道として創設されて以来、1840年代の鉄道マニア(鉄道建設熱)の時代を迎え、当時の大企業が初めて誕生したことである<sup>3)</sup>。

鉄道の誕生によって、その建設のための資金調達必要性から資本市場や銀行制度が充実するようになった。鉄道建設労働のための移民(イギリスの場合にはアイルランド人、アメリカの場合は東海岸のアイルランド人西海岸の中国人による移民)も盛んになった。当時は(現在とは比べようもないが)大企業といえば鉄道ぐらいであり、一部綿織物工業があった程度であるが、会社法の成立によって企業の資本調達が容易になり、大企業が生まれ安い(制度的)土壤ができた。それと共に、徐々に資本家と経営者の役割がはっきり分かれるようになった(これが有名な「所有と経営の分離」である(1926年))。そのことからやがて会計システムの充実が不可欠となった。資本と経営の分離から、株主に対する「説明責任」(アカウンタビリティ)を果たすための会計制度の充実が行われるようになった。このようにして産業革命は、鉄道というビッグ・ビジネスを生み出し、株式会社制度 (Joint Stock Company) の創設を促し、会計制度の改革を促進したのである。株式会社制度の導入が、信用制度、経営組織の変革を経由して、その後の経済

---

3) チェンドラーが指摘するように大企業について決まった定義があるわけではないが、資本規模や従業員規模で見て「ビッグ・ビジネスのパイオニア」は鉄道であった。cf. C. J. Schmitz, *The Growth of Big Business in the United States and Western Europe, 1850-1939. Studies in Economic and Social History*, 1993., The Macmillan Press, 1993.

発展に果たした役割は計り知れないものがある。

資本主義経済という時、そのジェネシス(淵源)は13世紀まで溯るともいわれるが、資本概念が確立するようになったのはずっと後の高度資本主義 (high capitalism) 時代になってからである。初期の個人資本とか特別資本と呼ばれるような資本から徐々に変換したものであり、工業や公益事業の固定資本を含むようになったのはかなり後のことである。シドニー・ポラード (Sidney Pollard, 1963) が「資本主義発展理論の中心にはじめて会計慣行をおいたのはゾンバルトであった」(p. 119) というように、ゾンバルトは経済システムの正確な運営に不可欠な知識体系と複式簿記の重要性を強調した。複式簿記が登場するまでは、資本という概念そのものが存在しなかった。したがって、考えようによっては、資本は「複式簿記によってコントロールされる利潤目的の富 wealth-for-profit」(ibid., p. 120) だともいえる。

ゾンバルトと同様に、簿記の役割を強調した学者のとしてはマックス・ウェーバー (Max Weber, 1927, Eng. ed. 6th printing, 1995) を挙げることができる。マックス・ウェーバーはビジネスの「合理性」を判定する上で欠くことのできないものが会計計算であることを強調して、「合理的資本主義企業は資本計算をもった企業である」(ibid. pp. 275-276) という<sup>4)</sup>。

この二人の資本認識、すなわち資本主義経済の発展の中での資本概念の認識を複式簿記の中に求めたことは、ポラードによって「ゾンバルト・ウェーバー・テーゼ」(the Sombart-Weber thesis) と呼ばれている (Pollard, op. cit., p. 120)。

ポラードによれば、会計計算の変革は2段階の経過を経たという。最初の変革は13世紀から14世紀に始まった金貸し money-lending から商業

---

4) 「『合理的なる』資本主義的経営とは、資本計算をともなうところの経営をいう。くわしく言うと、その収益性のコントロールを近代的なる簿記という手段や貸借対照表の作製によって計数的におこなうところの営利経営を言う」(ibid. p. 275, 邦訳, 下巻, p. 119)

資本主義への変革であり、次の変革は18世紀イギリスで始まった商業資本主義から産業資本主義への変革である。マックス・ウエーバーのいう合理的会計を生み出したのは最初の段階であるが、資本家が資本を会計計算の中に組み込むざるをえなくなり、経済学者が新しい資本概念を使うようになったのは後の段階になってからである。

ポラードはこのような歴史的スキームを「古典的」といい、そのころは配当とか利潤の厳密な意味は理解されていなかった。そのような状態は17世紀一杯続いた。たとえばオランダ東インド会社（1602年）は配当は手元の現金残高から支払っていたし、資本は帳簿上では記帳されていなかった。

古典的スキームの第2段階になってはじめて固定資本が認識されるようになった。理論家の視点からいえば、産業資本主義と商業資本主義の違いは、2つの段階における資本蓄積の違いであり、商業資本主義に於ける資本は商品在庫であり、原材料購入や賃金支払いのための資金が資本であった。例外は海運業と鉱山業であったが、これらの産業でも後の鉄道業に比べれば固定施設が大きかったわけではない。

第2段階の特色は、実際には産業革命を経たことによって固定資本が増え、投資が持続するようになり、決まった収入が得られるようになったことである。それと共に会計士や計理士がそれまでは考える必要もなかった問題が発生するようになった。例えば、工場、設備、交通施設などに埋没している多額の資本（埋没費用）の問題であるとか、間接費の配分の問題であるとか、利子をコストと見るかどうかなどさまざまな問題などがそれであり、工業化に伴う会計上の問題、あるいは工業会計（原価会計）の問題が起こった。

ポラードが指摘するゾンバルト・ウエーバー・テーゼは、後のヒックス(J. R. Hicks (1969))の認識と同じであり、産業革命が会計の変革を迫るほど大きな影響を残したことは疑いえない<sup>5)</sup>。

しかしながら、会計処理において資本の概念が定着するには時間を要した。というのは当時の会計慣行では資本、特に固定資本の意味あるいは概念をよく理解した企業がほとんどなく資本に関する間違っただけが多かったからである。中でも、資本を企業成長の推進力とみるのではなく企業家の付属物とみていたり、資本と収入の混同があったり、現在広く理解されているような資本の理解が広く行き渡っていた訳ではなかった。

そのため、減価償却の慣行が定着してからでも、それが資本の合理的見方（企業の継続性など）から出てきたものではなかったし、産業革命から60年後になっても、まだ会計の「合理化」にはいたっていなかった。前に述べたように、会社制度の導入によって株主に対する「説明」(account)の必要が出るようになってから、会計の慣行 (accountancy) も変わっていったのである<sup>6)</sup>。それはとりもなおさず会計(アカウンタンシー)を出資者(資本家、株主)に説明する必要があることを意味するものであり、アカウンタビリティーという用語はアカウンタンシーと、その説明責任とが一体化した用語であり、マネジメントの確立と会社としての統治構造(制度)が確立されてはじめて意味をもつというべきであろう。したがって、アカウンタビリティーは私企業に固有な用語でもなければ公企業に固有な用語でもない。行政(政治)と公企業(経営)の境界がはっきりしていない場合には、たとえ会計報告が行われたとしても「説明責任」はおのずから

---

5) 『近代工業』が生まれる以前においては、現に使用されており、その生産にかなり多量の資源を要する唯一の固定資本財は、建物と運輸手段(とりわけ船舶)であった。しかし、建物は概して消費財であり、生産財ではなかった。また運輸手段も生産財ではあったとしても、製造業ではなく、商業に属するものであった。『産業革命』、すなわち十八世紀後半の『産業革命』において起こったことは、商業においてではなく、生産において用いられる固定資本財の範囲が著しく拡大はじめたということであった。……これこそこれから考察する産業革命という変化についての正しい経済的定義であると主張したいのである」(J. R. Hicks, 邦訳, p. 213)

6) accountancy は「取引や事業を日時、数量、金額に応じて分析し、分類し、記録するプロセス」と定義されている (E. E. Perry, ed., Business Terms, Phrases and Abbreviation, 13th ed. 1966, p. 4)



限定的なものにならざるをえない。

### 3. 公企業のアカウンタビリティ 英国のパブリック・コーポレーションの例

18 世紀後半以後の高度資本主義の展開は企業制度の発展と密接に関連しており、株式会社制度の確立（イギリス）が、その成果（自由企業制と有限責任制の統合によるカンパニー・アクト（1864 年）の成立）であった。しかし、ちょうどその頃から株式会社制度への批判も強くなり、協同組合運動が展開されたり、企業の国有化（特に鉄道業）が叫ばれた。これはやがてフェビアン協会や労働党の結成に向けた政治運動へと熟成し、1900 年の労働党の結成へと進む。第 1 次大戦直後の 1918 年の労働党大会において政策綱領第 4 項（産業国有化条項）が採択されたことによって産業の国有化が労働党の政治課題となった（ブレアー政権になってようやく撤回）。その先駆的国有化が「ロンドン旅客運輸法」(London Passenger Transport Act, 1933)の成立でわり、その結果成立したのが「ロンドン旅客運輸公社」である。この「公共企業体」(Public Corporation) という初めて登場した企業形態はロブソン (W. A. Robson, 1960, p. 28) によれば、「公企業の一器官」(an organ of public enterprise) であり、「独立性と政治的コントロールの真のバランスはほとんどの國でまだ確立していず、研究・調整がまだ続いている」状態であり、実験的に導入された企業体であった。しかし、それは利潤目的の株式会社でもなく、さりとて政府直営企業でもない中間的性格の公企業という位置付けであった。これが後に「モリソンの伝統」(the Morissonian Tradition) と呼ばれるようになったものである。それを端的に言えば、「公共性の番人」(the cutodian of public interest) であるという性格と、政治的独立性（独立採算制）を持続するという性格の両立を目的とした企業体である。

(1) 公共企業体の指導原理

ロブソンは、公共企業体の指導原理として5つの原理を指摘している。その第1は、政策とは無関係な企業経営に対しては議会審査を受けないことの自由(議会審査からの自由)である。とはいっても担当大臣のコントロール下にある以上政治的干渉をまったく受けないということはありません。それはとりもなおさず担当大臣が議会に対して責任を負うことを意味することになる。第2は、公平性(disinterestedness)である。それは各企業が独自の公共目的をもつことを意味する。例えば、石炭庁(当時、National Coal Board)であれば、石炭産業の効率的な発展という公共目的を法的に規定し、それを石炭公社が執行するという具合である。第3は、職員は公務員ではなく、それは総裁、副総裁、理事、その他スタッフにも適用され、員数、サービス条件について財務省、人事委員会、議会さえもコントロールできないことを意味する。第4は、財政は自立しており、予算執行についてはある程度の財務省のコントロール下におかれ、公共資金からの補助も与えられるが、原則的には国の予算から分離されている。第5は、理事などの経営者は固定任期制であり、そのポストは政権交代期でも空席にならないという意味で非政治的である。

ロブソンは、このような公共企業体を憲政組織の革新であるといい、それは行政を全国ないし地方レベルに拡張し、産業行政、公益事業行政、文化団体の行動を普通の政府活動から分離し、利潤動機を除去して公共サービス動機に置き換えるものであると評価する(ibid., pp. 64-68)。これは1833年にハーバート・モリソンが述べた「公的所有、パブリック・アカウントビリティ、公共目的のための事業経営の結合」を実現する具体的な組織形態でもある(ibid., p. 69)。「公共企業体の理論の出発点は国有化された産業・サービスは公的所有企業と同様に公共分野(domain)の一部を形成するという命題である。……この理論に立脚する公共企業体は、経営上の意思決定と多数の日常活動あるいは毎日の業務の議会による審査をう

けることなしに、完全なアカウンタビリティーの計測を公共当局に課すことができるという理論に基づいている」(ibid., p 74)

モリソンが想定した公共企業体は、公共目的を達成するための政策と経営を完全に分離する一方、経営の効率をあげるために公的アカウンタビリティーの充実を図ることが重要な企業形態である。したがって、アカウンタビリティーは公共企業体にとっては予想以上に重要な意味を持つことになる。

## (2) パブリック・アカウンタビリティー

ここでは、ロブソン (ibid., pp. 185-211) に従ってパブリック・アカウンタビリティーがいつどうして問題になったか、公共的アカウンタビリティーとは何かについて述べることにする。第2次世界大戦後の最初の選挙において、ウインストン・チャーチルを立てて戦った保守党は労働党に敗北を喫したため、労働党が進めようとした産業の国有化をめぐる議論が活発になった。その際、保守党議員ヒュー・モルソンは下院に国有化産業に関する特別委員会 (Select Committee on Nationalised Industries) を設置する考えを提唱した。しかし、1945年から51年まで続いた労働党はこの案を退けたが、1951年にチャーチルの下で政権に復帰した保守党は「下院は国有化産業の事情を検討し、何が起きているかを報告するため」の特別委員会の設置を決めた。これを契機に国有化産業に対する監督権限をめぐる野党間の論争が始まることとなった。ハーバート・モリソンをはじめ労働党の有力議員は、企業の日常的な出来事まで監督することに反対した。「議会は複雑な産業の経営能率について議論するには、ふさわしくない」というのが理由であった。しかし、特別委員会は議会と国有化産業の連絡役を務める常設委員会の設置に賛成し、政府もそれを受け入れたが、政府は審議付託条項、内容、その他について大幅な修正を提案し、一般的政策よりは当面の政策問題に限定するよう提案した。例えば、賃金や雇用

条件など団体交渉によって決定されることは、審議の対象外とするよう提案した。かくして政府は条件付で特別委員会の設置に賛成したが、その運営、内容については議会の内外で賛否両方の議論があった。

1955年にいったんは下院に常設委員会を設置したが、数回の会合をもったところで法務長官 (Attorney-General) の勧告を求めたが、委員会への付託事項については決定できなかった。結局、常設委員会の設置ができず、政府 (アンソニー・イーデン首相) は新しい特別委員会の設立を提案した。その結果、新しい常設委員会は監理・監査長官を置くこともできず、財務省専門官に頼らざるをえなかった。要するに、常設委員会の業務がはっきりしていなかったために、委員会が機能しえなかったのである。

そこから改めて国有化産業のアカウンタビリティーとは何かを明確にする必要が生じた。「人の行動について弁明するということは、行われた行動、追求された目的を正当化するために必要な説明を与えるとともに、特定の期間に行われたことの報告をすることを意味する。ジョイントストック・カンパニーの年報の役割は正確に株主に説明 (account) することであり、年次総会の主たる目的は企業の所有者に経営のやり方に満足しているかどうか、取締役を変えたいと思っているかどうかを決定させることである」(ibid., p. 190) しかし、「その立場はイギリスの国有化産業に関する環境の中ではまったく違う。株主もいなければ株式もない。企業は國によって所有され議会は国民の一般的利益を代表するものと見なされている。しかし、議会は、そうする排他的権利を主張できない。関係大臣が公共企業体を国益にかなうように仕向ける広範な権限をもっているからである。……他方、国会議員は会社の株主以上に見解を述べたり、情報を入手するはるかに多くの機会をもっている」(ibid., 191)。

とはいえ下院の公共会計委員会 (Public Accounts Committee) は議会に対するアカウンタビリティーについてさまざまな問題を抱えている。公共会計委員会は公共企業体の無駄な支出に注意を喚起したり、当該年度の財政

的結果を検査することはできても、企業の能率までは最終判断に到達することはできない。したがって、公共会計委員会に期待できることはほとんどないということになった。公認会計士協会はいくつかの方法で議会に協力できるという提案をしたが、結局（報告・会計）特別委員会 普通は常設委員会として知られる において検査し、報告することとなった。こうして、1957 年からはじまって、58、59 年にわたって 4 つの報告書がだされた。その際、特別委員会は 2 種類の援助を仰いだ。一つは商工業に通曉した会計士のサービスであり、もう一つは調査を勧告し、実際の調査をおこなうためのエコノミストのサービス援助を仰いだ。

### （3）能率基準

以上のような経過を経て、必要なことは単なる会計的アカウンタビリティや国有化産業の会計情報ではなく、合理的な能率の下で経営されているかどうかを発見することであり、能率は何を内包しているかを発見することが必要であるということになった。生産性に関する情報、理事会が追求している政策に関する情報とそれから生み出される成功度合い、独占力を乱用している度合いに関する情報が国会議員だけでなく、一般大衆・消費者にとって価値があることかが大切となる。そこから能率の概念は目的に関係するだけでなく手段にも関係してくることになる。このような見解を表明したのはハンソンであるが、ロブソンもこの見解に賛意を表している。

そこから次に問題となるのは能率監査 (efficiency audit) とは何かということである。そしてそれをどうして実施するかである。労働党の上院会長ハーバート・モリソンからは自前の共通能率単位 (common efficiency unit for their own use) を持つ必要があるという見解が表明され、ウェブ夫妻は、社会主義における能率と進歩の重要な条件はパブリシティーと計測であるという。ウェブ夫妻のいう計測の中には、数量表示だけでなく種類

の決定、品質の評価までもでも含まれるといい、夫妻のいうパブリシティーには報告やブルーブックだけでなく、市民だけでなく、国有化産業の消費者、経営者、被傭者に向けたあらゆる情報を提供する必要があるという。ウェブ夫妻の見解では、与論こそが民主主義においては決定的なのであって、与論が効果的に形成されればされるほど他の如何なる管理も成功するだろうという。

そうなるとそこから浮かび上がってくるのは、能率監査 (efficiency audit) はどのような役割をもつのか、どの程度有効かという問題である。ハーバート委員会はこの点に関して能率監査のたぐいのことは、そのためのスタッフも時間もないために事実上不可能であるという見解を表明し、せいぜいできることは組織、政策活動についての概括的評価に過ぎないというのである。この点に関するロブソンの見解は、監査委員会のできるのは法律、規制、大臣命令で規定されている政策の範囲内の監査であり、国有化産業が提供する財・サービスの性格、数量、品質、価格政策、経営能率、給与、教育、昇進方法を含む人事問題、理事会と消費者の関係、資本支出とその調達方法のような問題を調査することになるだろうという。臨時の、アドホック委員会は大きな政策や組織について検討することになる。

#### （４） アカウンタビリティーの目的

以上のことから明らかなように、国有化産業の基本的な目的は、次の3つになる。その第1は、国有化産業が能率的かつ進歩的に運営されるよう、政府、議会、国民 (the public) を満足させることである。第2は、独占的立場の不当利用から消費者を保護することである。第3は、労使関係、人事管理の良好な関係が維持され、労使紛争による大規模な業務停止が起こらないようにすることである。

そこから生まれるアカウンタビリティーの役割は、国有化産業の目的が合理的な成功度をもって追求されているかどうかを示す情報を提供するこ

とによって、国有化産業の活動と政策に光をあてることである。そのため  
のチャネルとして挙げられるのは、年報、消費者審査会、共同諮問機関、  
政府と国有化産業の日常的連絡情報、国会議員の国有化産業との直接連絡  
によって得られる情報、議会質問に関する大臣答弁に関する情報、議会に  
おける常設委員会の情報、省庁・その他委員会の調査情報などである。

これらの情報はアカウンタビリティーのための手段であり、それによっ  
てアカウンタビリティーの完全なシステムが達成されたとはいえない。む  
しろ公共的アカウンタビリティーの目的は足りない情報を提供すること  
でなく、責任ある (upon to account) 人々の行動に影響を与えることである。  
その点では公企業であれ私企業であれ、アカウンタビリティーの重要性は  
同様である。前述のように 19 世紀の後半から、株式会社などの私企業批  
判が高まり、イギリスでは産業の国有化が労働党政権下で進められてきた。  
1933 年の旅客運輸公社の誕生から 1979 年のサッチャー政権の誕生までの  
間は国有化産業の時代といってよかろう。その成果は決して良好なもので  
はなく、1918 年の労働党の政策綱領第 4 項（産業国有化テーゼ）はプレー  
ー政権に至ってその旗を降ろした。そのことは改めて公的部門の在り方に  
対する大きな問題提起であると受け止めるべきであろう。ひるがえってわ  
が国を公的部門を見るとき、ヨーロッパ大陸型の公企業主義を踏襲してき  
たが、3 公社の民営化をはじめとして、民営化という政策課題は衰えてい  
ない。しかし、公的部門の管理形態についてはどのような組織形態がいい  
のか、官と民の関係はどうあるべきか、なお多くの課題が残されているよ  
うに思われる。

#### 4. むすび

イギリスの公共企業体は企業の私的所有に対する批判から生まれたもの  
であるが、1970 年代になってからの公企業に関する論調は、企業が公的  
所有であるか私的所有であるかは無関係であり、企業の能率は所有関係と

は関係がないと見られるようになった。その結果、問題の焦点はいかなる基準で企業の能率を判定するかが重要だと見られるようになった。

多くの社会主義者は、財産の私的所有は望ましくないというものから、不道德的であるというものでさまざまな意見をもっているが、一般には経済学者の多くは所有の問題を完全には回避できないとしながらも、企業の能率が最大になっているかどうかが重要なのであって、所有が公的所有であるか私的所有であるかが問題になくなった。それは私的所有と公的所有との相対関係に対する国民の感受性によって影響される。イギリスでは交通、通信、その他の公益事業が公的所有であることに対する批判は比較的最近までは強くなかったといわれる。わが国の場合も同様であり、公企業の財政問題や労使関係などについて私的部門との異質性が表面化したことを契機に公企業批判が表面化する。国鉄の場合がその典型である。究極のところ、企業の尊厳と国民的信頼に帰着することになるが、その際パブリック・アカウンタビリティが極めて重要な役割を果たすことになる。

公企業は古くから独立採算制をどの程度重視するかをめぐる議論の対象となった。わが国の場合には、公共性という一語によって投下したコストを回収することさえ軽視する風潮があった。それを契機として財政悪化（財政赤字の先送り）に拍車がかかる。たとえば、孫利子方式による利子補給などの補助政策がそうである。しかし、古くからそうであったのではなく、継続的経済成長を前提とした投資基準を採用したからである（成長期待仮説に基づく投資基準）。

イギリスでは、1961年に事情が変わったとされている (Ivy Papps (1975), p. 54f)。「国有化産業の財政的・経済的義務」(Cmnd. 1337, HMSO, April 1961)によって、資本投資に関する収益率を公表することを求められたからである。それまでは、コストの回収を予定した経営を求められていたが、これを契機に投資についての成果基準を明確にすることが要求されるようになった。1967年にはさらに変更が加えられ、投資基準として割引率を8%



と採用することとされた。1967年白書では、財政収支目的より効率的価格政策・投資政策の採用を重視する方向が打ち出された。しかし、国有化産業に関する特別委員会は、国有化産業の能率を判定するのに単一の目標収益率を設定することに反対した。その理由は、全産業に平均収益率を採用することは、大きな額のクロス・サブダイゼーション（相互補助）を隠し、したがって非効率的な価格政策になるからである（「クロサブの罠」）。

目標収益率は投資決定のルールたりえない（「投資決定ルールの陥穽」）の2つである。これをめぐって新たな論争がうまれたが、国有化産業の成果基準としての目標収益率と効率価格は必ずしも財政的義務に変わりうる基準となりえない。その理由は、目標収益率規制は国有化産業の独占力を行使しやすいとか、恣意的に利用されてしまうとかの問題を含むからである。それよりアメリカの公益事業規制において収益率規制が長く利用され、その欠点が広く認められたことも影響している。非能率の原因はむしろ政府からの独立性が欠如しているために、理論的整合性よりもさまざまな要素を加味して決定されるところに原因があるというのがほぼ一致した見方である。このことは投資決定プロセスを改良し、精緻化しても満足のえられる結果は出てこないことを意味する（プロセス・イノベーションの不可能性）。その結果、民営化というストラクチャー・イノベーションへと転換する方向を模索することになる。1979年に誕生したサッチャー政権の民営化政策がそれである。しかし、すべての民営化政策が成功に導かれるという保証はない。むしろ試行錯誤の繰り返しによって新しい時代の組織形態を模索することになるであろう。

- (1) Sidney Pollard (1963), Capital Accounting in the Industrial Revolution, the Yorkshire Bulletin of Economics and Social Research. vol. XV, no. 2. Nov. 1963, in Capital Formation in the Industrial Revolution, ed, François Crouzet.
- (2) Max Weber (1995), General Economic History, 6th printing. 黒正蔵, 青山秀夫訳 (1955, 26版 1998, 上, 下巻), 一般社会経済史要論.

- (3) J. R. Hicks (1969), A Theory of Economic History, 邦訳・新保博訳, 経済史の理論, 日本経済新聞社.
- (4) W. A. Robson (1960), Nationalized Industry and Public Ownership, George Allen & Unwin Ltd, London.
- (5) Ivy Papps (1975), Government and Enterprise, Hobart Papers 61, The Institute of Economic Affairs.

(付記)

本稿は, 拙稿「公企業とアカウンタビリティ」(『経済研究』第158号所収)を加筆修正したものである。